

### Normalisierung und Verbetrieblung der industriellen Beziehungen in der Bauwirtschaft

Voswinkel, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Rainer Hampp Verlag

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Voswinkel, S. (1999). Normalisierung und Verbetrieblung der industriellen Beziehungen in der Bauwirtschaft. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 6(3), 320-339. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-355920>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Stephan Voswinkel\*

## **Normalisierung und Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen in der Bauwirtschaft\*\***

*Das Sozialprestige der Bauwirtschaft ist prekär, die Branche bemüht sich um seine Normalisierung. Seit Ende der 50er Jahre versuchte man, eine Angleichung an das Normalarbeitsverhältnis durch eine überbetriebliche branchenkorporative Regulierung zu erreichen. Diese Sonderregelungen wurden in den 90er Jahren abgebaut; nunmehr wird eine Normalisierung eher im neoliberalen Muster angestrebt. Diese Veränderungen gehen mit einer Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen in einigen Großunternehmen einher. Sie resultieren aus Strukturveränderungen der Bauwirtschaft wie der Internationalisierung des Bauarbeitsmarktes, der Vernetzung von General- und Subunternehmen und der Transformation von Bauunternehmen zu Projektentwicklern. Dieser Prozeß drückt sich nicht zuletzt im Wechsel der Regulierung des baugewerbetypischen winterlichen Beschäftigungsrisikos aus. Der Aufsatz stellt diesen als Beispiel für die Veränderungen in der Branche dar.*

### **Normalisation and decentralisation of industrial relations in the construction industry**

*The social standing of the construction industry is poor, and hence the industry has been trying to improve it. Since the end of the 1950s attempts have been made to align employment relations in the construction industry on the 'normal' model of the employment relationship through industry-wide corporate regulations. In the 1990s, however, these special regulations have been phased out and normalization now is sought along neoliberal lines. These changes are connected with the increased importance of company-specific industrial relations in some large companies. Their reasons lie in structural changes of the construction industry: the internalization of the construction labour market, the extended networks of contractors and sub-contractors and the transformation of construction companies into general project-managers. This changing pattern of normalization is expressed in the changing regulation of the employment risk in the winter. The article analyses this as an example of the general changes taking place in the industry.*

---

\* Dr. Stephan Voswinkel, Jg. 1952, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Gerhard-Mercator-Universität – GH – Duisburg, FB 1, Fach Soziologie, Lotharstr. 63, D-47057 Duisburg.  
Arbeitsgebiete: Industriesoziologie, industrielle Beziehungen, Wirtschaftssoziologie.

\*\* Artikel eingegangen: 9.4.1999, revidierte Fassung akzeptiert: 8.7.1999.

Die Bauwirtschaft ringt seit Jahrzehnten um ihr Sozialprestige in der Gesellschaft. Einerseits steht sie im Blickpunkt der Öffentlichkeit, weil ihre Produkte und ihr Produktionsprozeß von jedermann erkennbar und einsehbar sind. Sie verändert die Umwelt der Menschen in besonders einprägsamer Weise, ihre Nützlichkeit ist grundsätzlich – trotz Kontroversen um einzelne Baumaßnahmen – unbestritten wie bei kaum einem anderen Wirtschaftssektor. Sie gilt als Schlüsselbranche der Wirtschaftskonjunktur. Wenn kleinen Kindern in Bilderbüchern die Arbeitswelt nahegebracht werden soll, dann wird man mit Sicherheit den Bauarbeiter und den Bagger dargestellt finden. Andererseits ist die Bauwirtschaft für jedermann als körperlich schwere, harte Arbeit anschaulich, die mit großen Belastungen verbunden ist. Ob dies das Sozialprestige der Bauarbeit hebt oder senkt, hängt wesentlich vom Ansehen körperlicher Arbeit ab; offenkundig schwindet dies rapide. Die Sitten auf dem Bau gelten als rauh; rauh kann auch die Witterung sein, bei der Bauarbeiter arbeiten müssen. Aber auch die Geschäftssitten der Unternehmen sind immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten: Von Korruption über Pfusch am Bau bis zur illegalen Beschäftigung handeln die Themen der Skandale. So ist nicht nur der Bauarbeiter, sondern auch der Bauunternehmer eine Sozialfigur mit ambivalentem Prestige.

Weil sie aber eine sinnlich erfahrbar nützliche Arbeit ausführen und sich deshalb ihrer gesellschaftlichen Bedeutung gewiß sind, haben die Bauarbeiter zugleich einen Berufsstolz entwickelt, der in einer Berufskultur wurzelt, in der gerade die körperliche Arbeit „geadelt“ ist – Herbert Applebaum (1981) gab daher seiner Studie der amerikanischen Bauarbeiterkultur den Titel „Royal blue“. Bauarbeit ist zu einem großen Teil Facharbeit. Das verleiht ihr im Referenzrahmen der Arbeiterschaft Prestige. Aber sie ist Facharbeit unter nachteiligen Bedingungen. Das erschüttert ihr Prestige. Neben den belastenden Arbeitsbedingungen ist es vor allem die Saisonalität des Beschäftigungsbedarfs, die zum Teil auf die Witterungsabhängigkeit der Tätigkeit, zum Teil auf die Zeiten der Auftragsvergabe insbesondere der öffentlichen Auftraggeber zurückzuführen ist. Die wiederkehrende Winterarbeitslosigkeit ist mit Einkommensausfällen und nachteiligen Folgen für die soziale Sicherheit (insbesondere hinsichtlich der Rentenansprüche) verbunden. Sie gilt als eine der wesentlichen Ursachen für die Fluktuation im Baugewerbe, die Abwanderung aus der Branche und ihre Nachwuchsprobleme.

Die Fluktuation im Baugewerbe ist zwar seit Mitte der 80er Jahre leicht gesunken, sie liegt indes nach wie vor deutlich über derjenigen im Verarbeitenden Gewerbe oder in der Gesamtbeschäftigung (vgl. Tab.1). Als Indikator für die Fluktuation habe ich das Verhältnis zwischen der Zahl in einem Jahr begonnener bzw. beendeter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse und der Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter zum Jahresende gewählt. Sie sind verfügbar für das frühere Bundesgebiet, erfassen jedoch z.T. auch Statuswechsel vom Arbeiter zum Angestellten und umgekehrt innerhalb eines Betriebs als neuen Beschäftigungsfall. Mit dieser Einschränkung bietet diese Zahl die wohl weitgehendste Annäherung an die zwischenbetriebliche Arbeitskräftefluktuation (jedenfalls im Bereich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung).

Tab.1 Anteil der begonnenen bzw. beendeten<sup>1</sup> sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (31.12.) in Prozent, früheres Bundesgebiet (Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit)

|                 | 1987 | 1990 | 1993 | 1996 |
|-----------------|------|------|------|------|
| Baugewerbe      | 48,6 | 40,0 | 39,9 | 41,8 |
| Verarb. Gewerbe | 20,1 | 22,0 | 15,7 | 17,2 |
| insgesamt       | 27,5 | 29,3 | 26,8 | 27,8 |

Aber die Bauwirtschaft ist nicht nur eine Facharbeiterbranche. Sie fungiert seit eh und je auf dem Arbeitsmarkt als Relaissektor für Arbeitskräfte, die noch kaum industriell sozialisiert sind, die vom Land in die Stadt strebten oder aus dem Ausland kamen. Für sie ist der Bausektor gerade deshalb Auffangbecken, weil er diskontinuierliche Beschäftigung und Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen bietet und weil er Arbeitstugenden benötigt, die denen in der Landwirtschaft nicht unähnlich sind: Erfahrung mit witterungsabhängiger Arbeit, körperliche Belastbarkeit, Arbeitswilligkeit. Einwanderer haben oft zunächst nur geringe Familienbindungen am Arbeitsort und daher geringere Probleme mit den Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen der Bauarbeit. Innere und äußere Migration haben in der Baubranche immer schon eine große Rolle gespielt. Auch die Segmentierung der Bauarbeit in ein Facharbeits- und ein Jedermanns-Segment trägt zu ihrem ambivalenten Prestige bei.

Die Geschichte der industriellen Beziehungen in der Bauwirtschaft ist vor diesem Hintergrund auch als ein Wandlungsprozeß von Versuchen zu verstehen, das Sozialprestige der Branche zu verbessern, die Bauwirtschaft zu „normalisieren“. Dabei spielen einerseits der Einfluß der Berufskultur, des „Metiers“,<sup>2</sup> andererseits der Bezug auf die gesellschaftlich dominante Form der Regulierung von Arbeitsbeziehungen eine wesentliche Rolle. Dabei zielen *sowohl* die Baugewerkschaft *als auch* die Bauarbeitgeberverbände auf eine *Normalisierung* der Branche. Denn auch die Unternehmen können vom problematischen Sozialprestige der Bauarbeit betroffen sein. Es schwächt nämlich ökonomisch die Wettbewerbschancen der Unternehmen bei der Rekrutierung von Arbeitskräften auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Politisch kann es den Einfluß der Interessen der Branche mindern. Und generell wirkt es sich sozial auf das Ansehen der Branche und damit auch der Unternehmen aus.

Nach dem 2. Weltkrieg lassen sich drei verschiedene Formen bzw. Phasen der „Normalisierung“ in den industriellen Beziehungen der Bauwirtschaft unterscheiden:

- a) die *metierorientierte* Normalisierung,
- b) die *korporativ-fordistische* Normalisierung und seit einigen Jahren

<sup>1</sup> Jeweils niedrigerer Wert.

<sup>2</sup> Zum Konzept des metierorientierten Regulierungsmusters vgl. unsere Untersuchung der industriellen Beziehungen der Bauwirtschaft und des Hotel- und Gaststättengewerbes Deutschlands und Frankreichs in Voswinkel u.a. 1996.

c) Ansätze der *neoliberalen* Normalisierung, die allerdings noch nicht dominant geworden ist.

In allen diesen Phasen steht die Regulierung der diskontinuierlichen Beschäftigung und ihrer lohn- und sozialversicherungsrechtlichen Folgen im Zentrum; an ihrem Beispiel lassen sich die verschiedenen Normalisierungsphasen daher besonders prägnant darstellen.

Ich will deshalb zunächst die Entwicklung der Normalisierungsformen im Hinblick auf ihre Bedeutung für die industriellen Beziehungen der Bauwirtschaft skizzieren. Daran anschließend werde ich die aktuelle Phase der industriellen Beziehungen in der Bauwirtschaft genauer beleuchten, die von einer Koexistenz neoliberaler und korporativ-fordistischer Normalisierung bestimmt ist. Sie korrespondiert mit Veränderungsprozessen in der Struktur der Bauwirtschaft, die zu einer Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen in den Großunternehmen und zu einer Erosion der Branchenregulierung in der Bauwirtschaft insgesamt führt.

## 1. Von der metierorientierten zur korporativ-fordistischen Normalisierung

Bis Ende der fünfziger Jahre dominierte die metierorientierte Normalisierung des „Saisonarbeiterlohns“. Die Bauarbeiter richteten sich auf den Saisoncharakter der Bauarbeit ein und versuchten, durch extensive Überstunden im Sommer die Einkommensausfälle im Winter auszugleichen. Dieses Verhalten hatte sich auch normativ derart verfestigt, daß Bauunternehmen vielfach nur mit Mehrarbeitsgarantien Beschäftigte gewinnen konnten (Kädtler 1986: 169ff; Schütt 1989: 302f). Die Gewerkschaft bemühte sich, die Einkommen dadurch an diejenigen in der stationären Industrie anzugleichen, daß sie überdurchschnittliche Stundenlöhne anstrebte und zu diesem Zwecke den saisonalen Druck der Knappheitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt bisweilen durch Arbeitsk Kampfmaßnahmen ergänzte. Hiermit konnte sie an berufskulturelle Gewohnheiten anknüpfen. Die Defizite der saisonalen Beschäftigungsverhältnisse gegenüber der stationären Industrie wurden damit jedoch eher reproduziert. Gerade in dem Maße, in dem die saisonale Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft sich vom allgemeinen Trend eines rapiden Abbaus der Arbeitslosigkeit abkoppelte, profilierte sich diese Atypik der Bauarbeitsverhältnisse.

Ende der 50er Jahre versuchten IG Bau-Steine-Erden,<sup>3</sup> Arbeitgeberverbände<sup>4</sup> und Staat, die Arbeitsverhältnisse in der Bauwirtschaft an das sich in anderen Industriesektoren durchsetzende Normalarbeitsverhältnis, gekennzeichnet durch auf Dauer angelegte vollzeitige kontinuierliche Beschäftigung mit großer Betriebsbindung, anzugleichen. Das Sozialprestige der Bauarbeit und damit der gesamten Branche sollte aufgewertet werden. Dabei rekurierten sowohl Gewerkschaft wie Arbeitgeberverbände in ihrer Argumentation immer wieder darauf, daß die Bauwirtschaft in der

---

<sup>3</sup> Heute IG BAU (Bauen-Agrar-Umwelt).

<sup>4</sup> Das sind der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) als Vertreter der tendenziell eher größeren Industrieunternehmen und der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) als Vertreter der tendenziell kleineren Handwerksunternehmen.

Wiederaufbauzeit eine große gesellschaftliche Bedeutung erlangt habe, denen allerdings die Beschäftigungsverhältnisse, die weiterhin als defizient galten, nicht entsprächen.<sup>5</sup> An einer Verstetigung der Beschäftigung waren in diesen baukonjunkturellen Boomzeiten auch die Bauarbeitgeberverbände interessiert, denn die saisonale Arbeitslosigkeit verstärkte die Fluktuation innerhalb der Branche und führte zunehmend zur Abwanderung in die stationäre Industrie. Auch für die Arbeitsverwaltung und den Staat wurde der Saisoncharakter der Bauwirtschaft zu einem immer drängenderen Problem. Im Winter 1957/58 waren mehr als zwei Drittel (69,5 %) der im Winter Arbeitslosen Bauarbeiter, so daß fast die Hälfte der Arbeitslosengeldzahlungen im Haushaltsjahr 1957/58 auf die Bauwirtschaft entfielen.<sup>6</sup> Und die Schwierigkeiten der Bauwirtschaft, qualifizierte Arbeitskräfte und Nachwuchs zu gewinnen, die wesentlich auf die hohe Winterarbeitslosigkeit zurückgeführt wurden, entwickelten sich in der Wiederaufbauphase zu einem immer gravierenderen Problem für die staatliche Wirtschafts-, Wohnungsbau- und Infrastrukturpolitik.<sup>7</sup>

Durch regulatorische Maßnahmen sollte eine *Verstetigung der Bautätigkeit* und damit auch der Beschäftigungsverhältnisse und der Einkommen über das ganze Jahr erreicht werden. Die schließlich tripartistisch erreichte Regulierung blieb bis Mitte der 90er Jahre in ihrer Grundstruktur unverändert. Eine Reihe von Arbeitgeberleistungen an Arbeitnehmer, vor allem die Urlaubsbezahlung, die Berufsbildungskosten und eine Zusatzrente, wird über überbetriebliche *Sozialkassen* erbracht. Hierbei handelt es sich um paritätisch verwaltete (50% IG BAU, je 25 % HDB und ZDB) gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien. Sie basieren auf Tarifverträgen und werden durch eine Umlage der Arbeitgeber in Höhe von ca. 20 % der Brutto-lohnsumme finanziert. Da die Tarifverträge allgemeinverbindlich sind, haben diese Beiträge alle Betriebe der deutschen Bauwirtschaft zu zahlen.

Um die witterungsbedingten Kündigungen im Winter abzubauen, sah die Regulierung vor, daß zum einen Kündigungen aus Witterungsgründen im Schlechtwetterzeitraum unzulässig sind. Zum andern wurde für den Zeitraum zwischen Weihnachten und Neujahr ein Lohnausgleich durch eine Sozialkasse gewährt, um den Anreiz zur Kündigung über die Feiertage zu nehmen. An Tagen innerhalb des Schlechtwetterzeitraums, an denen die Arbeit aus Witterungsgründen objektiv unmöglich war, erhielt der Bauarbeiter ein Schlechtwettergeld in Höhe des Arbeitslosengeldes von der Bundesanstalt für Arbeit. Um den Urlaubsanspruch der Bauarbeiter trotz der hohen

---

<sup>5</sup> Vgl. beispielhaft die Eröffnungen der Rede des SPD-Abgeordneten und IG BSE-Vorsitzenden Leber zur Begründung der Großen Anfrage der SPD-Fraktion betreffend die Verbesserung der Verhältnisse in der Bauwirtschaft am 27.11.1958 (in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages in der 3.Wahlperiode, stenographische Berichte Band 42: 2835f) und der Rede des CDU-Abgeordneten Hellwig, der als der bauindustriellen Arbeitgeberseite nahestehend galt, in der anschließenden Debatte (ebenda: 2848f).

<sup>6</sup> Vgl. Werner 1968: 300 und Bundestags-Drucksache 1240 der 3. Wahlperiode vom 29.8.1959: 10.

<sup>7</sup> Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs zur Einführung des Schlechtwettergeldes, Bundestags-Drucksache 1240 der 3. Wahlperiode vom 29.8.1959: 10f.

zwischenbetrieblichen Fluktuation zu sichern, wurde (und wird auch weiterhin) das Urlaubsgeld von einer Sozialkasse gezahlt und dem Bauarbeiter zugleich ermöglicht, seinen Urlaub vor Erreichen der gesetzlich erforderlichen Mindestbeschäftigungszeit anzutreten. Außerdem wird von einer Sozialkasse eine zusätzliche Rentenzahlung geleistet (vgl. ausführlicher Voswinkel u.a. 1996: 108ff; Köbele/Sahl 1993).

Dieses Regelwerk versuchte also, eine *Normalisierung* der Beschäftigungsverhältnisse in der Branche durch *besondere* Regulierungen zu erreichen. Der Erfolg der Regelung war lange unumstritten: Im Winter 1960/61 gab es nurmehr 50.864 arbeitslose Bauarbeiter, das war ein Fünftel der Zahl von 1958/59. Der Anteil der Bauarbeiter an der gesamten Winterarbeitslosigkeit fiel von 44,7 % (1958/59) auf 25,5 % (1960/61) mit in den 60er Jahren weiter fallender Tendenz (Werner 1968: 300). Die Regelung wurde zu einem Kernbestandteil der branchenkorporatistischen industriellen Beziehungen der deutschen Bauwirtschaft. Durch die Verzahnung tariflicher und gesetzlicher Regelungen und die Etablierung der paritätischen Sozialkassen wurden institutionelle Stabilisierungen der Sozialpartnerschaft erreicht. Die Kollektivakteure hatten ihre Kompetenz und ihre staatsentlastende Funktion zur Lösung eines zuvor als naturgegeben verstandenen Problems in einem innovativen und für die industriellen Beziehungen der Bundesrepublik damals ungewöhnlichen Regulierungswerk und -verfahren demonstriert und konnten hoffen, mit der Verringerung der saisonalen Beschäftigungsinstabilität das Branchenprestige verbessert zu haben.

## **2. Die Erosion der korporativ-fordistischen Regulierung**

Seit der Baukrise von Ende der 70er bis Ende der 80er Jahre zeigte sich nun allerdings, daß die gesteckten Ziele, insbesondere die Etablierung ganzjähriger Beschäftigung nicht in dem erwarteten Maße erreicht wurden. Einerseits nahm mit der nachlassenden Baukonjunktur die Winterarbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft wieder zu. Nun zeigte sich, daß die Bemühungen zur Verstärkung des Winterbaus und damit zur Verstetigung der Bauproduktion nur begrenzt erfolgreich waren. Bei lückenhafter Auftragsdecke war es für die Unternehmen nicht rational, die Bautätigkeit in den kostenintensiveren Winter zu erweitern. Nach wie vor fördern nicht zuletzt die Usancen der Auftragsvergabe öffentlicher Hände keineswegs den Winterbau. In der Krise hatte sich zudem das chronische Problem der Arbeitskräfteerkrutierung für die Bauunternehmen entspannt, Betriebsbindung bleibt bei hoher Arbeitslosigkeit auch dann oft erhalten, wenn Arbeitnehmer zum Winter entlassen werden. Damit entfiel manchmal ein Motiv für die Arbeitgeber, die Beschäftigungsverhältnisse aufrechtzuerhalten. Andererseits hatte die Schlechtwettergeldregelung nicht vermocht, den Bauarbeitern tatsächlich ein gleichmäßiges Jahreseinkommen zu garantieren, das diese als demjenigen eines Industriearbeiters gleichwertig empfanden. Daher reproduzierte sich auch das in der Tradition des Metiers verwurzelte Saisonarbeitsverhalten – wenn auch auf niedrigerem Niveau –, was sich vor allem an der hohen Überstundenbereitschaft im Sommer zeigte.

Nachdem sich die Bauwirtschaft im Zusammenhang mit der deutschen Einigung einige Jahre lang eines vorübergehenden Booms erfreute, befindet sie sich nunmehr

in ihrer schwersten Krise. Damit haben sich die Grenzen einer Verstetigung der Bauproduktion und einer Verringerung der Winterarbeitslosigkeit schon aus diesem Grunde (unabhängig von den gleich darzustellenden regulatorischen Veränderungen) noch deutlicher ausgeprägt.

Diese Erfahrungen mit der Förderung ganzjähriger Bauproduktion haben auch bei der Gewerkschaft die Skepsis wachsen lassen, hiermit eine ganzjährige Beschäftigung und ein ganzjähriges Einkommen erreichen zu können. Vor diesem Hintergrund gewannen Konzepte an Profil, die ein ganzjährig gesichertes Einkommen ohne ganzjährig gleichmäßige Bautätigkeit, aber mit einem ganzjährigen Beschäftigungsverhältnis als eine realistischere Umsetzung des Ziels gleichmäßigen und dem Niveau der stationären Industrie vergleichbaren Jahreseinkommens ansehen.

Wie brüchig die nach außen weiterhin aufrecht erhaltene Treue zur fordistisch-korporativen Normalisierung vor allem bei den Arbeitgeberverbänden geworden war, zeigte sich an den Folgewirkungen des Beschlusses der CDU/CSU/FDP-Bundesregierung im Sommer 1993, das Schlechtwettergeld abzuschaffen. Nunmehr wurde deutlich, daß sich hinter der formulierten Verteidigung der etablierten Branchenregulierung bei allen Akteuren ein schleichender Prozeß der Umgewichtung von Interessen und Sichtweisen vollzogen hatte, die sich nunmehr zu artikulieren begann. Sie zeigt sich als *Ambivalenz* der Interessenpräferenzen und der Regulierungsdiskurse bei den Akteuren, die dazu führte, daß die bestehende Regulierung nurmehr rituell verteidigt wurde.

Die Position der *Arbeitgeberverbände* gegenüber der bis dahin bestehenden Regulierung war nach außen eindeutig: Man verteidigte die etablierte Branchenregulierung. Intern jedoch zeigten sich erhebliche Interessendivergenzen und -ambivalenzen innerhalb, aber auch unterschiedliche Präferenzen zwischen den beiden Verbänden. *Einerseits* hatten die Arbeitgeberverbände durch die zur Absicherung der Sozialkassenverfahren erforderliche und regelmäßig gewährte Allgemeinverbindlichkeit der Manteltarifverträge und aufgrund ihrer Mitgestaltung und Mitverwaltung der Umlageverfahren eine privat-öffentliche Zwitterstellung erlangt und ein quasi-pädagogisches Verständnis der eigenen Rolle als Teil einer „privaten Regierung“ (Streeck 1983: 93) der Branche entwickelt, die den Mitgliedern die kollektive und langfristig auch individuelle Rationalität der Regelungen für die Interessen und das Ansehen der Bauunternehmerschaft wiederkehrend zu vermitteln hatte. *Andererseits* gewannen seit der Baukrise individuelle Unternehmensstrategien an Gewicht. Die Weiterbeschäftigung im Winter war immer weniger rational für die Unternehmen, die Verbesserung der Branchenattraktivität auf dem Arbeitsmarkt stand in Zeiten des Arbeitskräfteabbaus nicht mehr oben auf der Präferenzskala der Bauarbeitgeber. So richtete sich die Aufmerksamkeit stärker auf die Folgen der Soziallohnregulierung für die Lohnnebenkosten und die Unternehmensliquidität. Die Sozialkassen wurden von Mitgliedern der Verbände zumindest intern zunehmend der Kritik unterzogen.

### 3. Bedeutungsgewinn der neoliberalen Normalisierung



Vor diesem Hintergrund gewinnen klassische unternehmerische Wertmuster in den Verbänden wieder an Gewicht, die eine enge Verbindung von Lohnzahlung und Arbeitsleistung im Sinne leistungsbezogener Entlohnung betonen und Soziallohnelemente ablehnen. Dieser Aspekt erhält seine besondere Brisanz dadurch, daß sich das Risiko, von witterungsbedingten Arbeitsausfällen betroffen zu werden, je nach der Sparte (Tiefbau, Hochbau; Rohbau, Innenausbau) und nach der Region (klimatische Bedingungen) sehr unterschiedlich auf die Bauunternehmen verteilt. Wird nun das Witterungsrisiko nicht (mehr) als gemeinsames Branchenschicksal begriffen, so muß die Umlagefinanzierung des Schlechtwettergeldes ihre Legitimation verlieren.

Für die Bauarbeitgeberverbände ergeben sich außerdem ideologische Probleme innerhalb des Arbeitgeberverbandslagers. Seitens der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) erhielten sie nur pflichtgemäße Unterstützung bei ihrer Verteidigung des Schlechtwettergeldes. Innerhalb der BDA wurden jedoch offensichtlich neoliberale Perspektiven geteilt, die das Schlechtwettergeld als wettbewerbsverzerrende Subvention zugunsten der Bauwirtschaft betrachteten.<sup>8</sup>

Hinzu kam, daß auch im Bauarbeitgeberlager der allgemeine Diskurs der Arbeitszeitflexibilisierung an Resonanz gewann. Der Anschluß an diesen Diskurs stellte nun eine legitimationsfähige Möglichkeit dar, eine flexiblere Anpassung der Arbeitszeiten an die saisonalen und auftragsbedingten Schwankungen der Bauarbeitstätigkeit zu reklamieren, die zur Zeit der fordistischen Diskurshegemonie nicht verfügbar war. Insbesondere erhoffte man sich eine Reduzierung der hohen Überstundenzuschläge und sonstigen Kosten (zusätzliche Einstellungen, Werkverträge usw.) reger saisonaler Bautätigkeit.

Auch die Position der *IG BAU* war ambivalent, wenngleich sie die bisherige Regulierung konsequenter nach außen verteidigte. *Einerseits* war die überbetriebliche branchenkorporatistische Regulierung für die Gewerkschaft eine zentrale und unverzichtbare Leistung der Branche zur Normalisierung ihrer Beschäftigungsverhältnisse und ein wichtiger Aspekt ihrer korporativen Identität geworden. *Andererseits* mußte sie registrieren, daß große Teile der Bauarbeiter nach wie vor ein metierorientiertes, d.h. aufgabenbezogenes Arbeitszeitverhalten praktizierten, das auch aus der Sinnfälligkeit konkreter Erfordernisse, Arbeitsgänge zu einer bestimmten Zeit abzuschließen, und aus der Erfahrbarkeit des Termindrucks nicht zuletzt infolge gesetzter Fertigstellungstermine resultiert (vgl. auch Syben 1991: 382). Daher konnte die Gewerk-

---

<sup>8</sup> Offenkundig wurde die Weigerung der anderen Arbeitgeberverbände, Sonderregelungen der Bauwirtschaft zu akzeptieren, schließlich in der Frage des Mindestlohns auf Basis des Entsendegesetzes. Die Vertreter der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) im Tarifausschuß des Bundesarbeitsministers hatten gegen den Wunsch der Bauarbeitgeberverbände ihre Zustimmung zur Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags zur Regelung eines Mindestlohns im Baugewerbe im Mai 1996 verweigert; erst die zeitliche Befristung und die Absenkung des Mindestlohns veranlaßte sie nach langen Debatten im November 1996 zur Zustimmung (Baujahr '96: 171ff).

schaft auf nur begrenzte Unterstützung bei einer Politik der Arbeitszeitverkürzung und Überstundenbegrenzung rechnen.<sup>9</sup>

Das Schlechtwettergeld als staatlicher Beitrag zur branchenkorporatistischen Regulierung hatte die in den Ambivalenzen ihrer Positionen angelegten Divergenzen zwischen den Kollektivakteuren bisher offenbar stillstellen können. Sein Wegfall Ende 1994 verstärkte sie und führte in relativ kurzer Zeit zur Veränderung der Positionen vor allem der Arbeitgeberverbände.

Der Gesetzgeber hatte mit seinem Beschluß, das Schlechtwettergeld zu streichen, zugleich den Tarifparteien die Aufgabe zugewiesen, eine Ersatzregelung zu vereinbaren. Den ersten Verhandlungstag über diese Materie eröffneten die Bauarbeitgeberverbände mit einem Paukenschlag: Sie schlugen vor, daß die Arbeitnehmer bei witterungsbedingter Arbeitsunmöglichkeit in der Schlechtwetterzeit *von den einzelnen Unternehmen ein Überbrückungsgeld* in Höhe von 95% des tariflichen Stundenlohns erhalten; ein Drittel der Ausfalltage sollten die Arbeitnehmer mit ihrem wintergebundenen Urlaub<sup>10</sup> abdecken. Über 25 Tage hinausgehende Schlechtwettertage sollten von der Bundesanstalt für Arbeit bezahlt werden. Eine tarifliche Öffnungsklausel sollte betriebliche Regelungen insbesondere über flexible Arbeitszeiten ermöglichen.

Die Brisanz des Vorschlags lag in der Zahlung des Überbrückungsgelds durch die einzelnen Unternehmen: Es war kein Umlageverfahren etwa über die Sozialkassen vorgesehen, zwei Leistungen der Sozialkassen sollten abgeschafft werden, um die Lohnnebenkosten senken zu können. Dies war umso mehr eine Infragestellung der Sozialkassenregulierung, als gerade die Tatsache, daß Staat und Sozialkassen bei diesem Vorschlag außen vor blieben, vom Präsidenten des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes, Eichbauer, als der besondere „Charme“ des Vorschlags bezeichnet wurde: „Ich halte von Kassenlösungen grundsätzlich nichts.“<sup>11</sup> Damit rückten sie programmatisch von der Zielsetzung einer branchensolidarischen Lösung und einer gleichen Verteilung der Witterungslasten innerhalb des Arbeitgeberlagers ab.

Demgegenüber wurden in der Gewerkschaft Überlegungen angestellt, die darauf hinausliefen, Arbeitszeitflexibilisierung gegen Kontinuierung des Einkommens einzutauschen, ein Paket mit Jahresarbeitszeit und ganzjährig gesichertem Einkommen zu schnüren. Die Arbeitgeber sollten einen gleichmäßigen Monatslohn bezahlen, von den Sozialkassen die witterungsbedingten Ausfalltage erstattet bekommen und dafür

---

<sup>9</sup> Dies wurde ihr 1993 mit den Ergebnissen einer von ihr in Auftrag gegebenen Arbeitnehmerbefragung im Bauhauptgewerbe demonstriert. Bei der Frage nach der Rangreihe tarifpolitischer Ziele belegte die Arbeitszeitverkürzung mit einem Index von -30 („sehr wichtig“ minus „weniger wichtig“) mit Abstand den letzten, der Abbau von Überstunden mit einem Index von -3 den drittletzten Platz. (SALSS o.J.: 55f)

<sup>10</sup> Der BRTV sah vor, daß 8 der 30 Jahresurlaubstage in der Winterzeit zu nehmen sind.

<sup>11</sup> Handelsblatt vom 12.12.1994.

an diese Beiträge zahlen.<sup>12</sup> Die Sozialkassen hätten in dieser Konstruktion die Rolle des Bürgen für die Einlösung der wechselseitigen Kredite von Arbeitszeit und Lohn gespielt. Konzepte, die innerhalb der Gewerkschaft diskutiert wurden, sahen deshalb die Einführung eines *überbetrieblichen* Arbeitszeitkontos ähnlich der Lohnnachweis-karte vor, die von den Sozialkassen verwaltet würden (Schütt 1993: 143). Da diese Überlegungen eine weitere Aufwertung der Sozialkassen beinhaltet hätten, standen sie der neoliberal inspirierten Absage der Arbeitgeberverbände an eine Sozialkassen-lösung diametral entgegen.

Die im September 1995 schließlich erreichte Vereinbarung bezog die Sozialkas-sen zwar in die Finanzierung des „Überbrückungsgeldes“ mit ein, jedoch in einem derart geringen Maße, daß sie die Betriebsindividualisierung des Umgangs mit dem witterungsbedingten Beschäftigungsrisiko nicht wirklich verhindern konnte. Sie sah vor allem folgende Regelungen vor:

- Die regelmäßige durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 39 Stunden wurde in ei-ne Sommer- und in eine Winterarbeitszeit gesplittet: Zwischen der 13. und der 43. Kalenderwoche betrug sie 40, in der übrigen Zeit 37,5 Stunden.
- Im Falle witterungsbedingten Arbeitsausfalls zahlten die Arbeitgeber im Zeitraum zwischen dem 1.11. und dem 31.3. für jede Ausfallstunde bis zur Dauer von 150 Stunden (=20 Arbeitstage) ein Überbrückungsgeld in Höhe von 75 Prozent des Bruttolohnes (auf der Basis der Winterarbeitszeit von 37,5 Wochenstunden). 20 Prozent des Wochenlohnes konnten sie von den Sozialkassen erstattet bekommen.
- Bei Inanspruchnahme des Überbrückungsgeldes waren im Verhältnis 1 zu 4 (Ur-laubs- zu Überbrückungsgeldtage) bis maximal 5 Urlaubstage anteilig anrechenbar; somit finanzierten die Arbeitnehmer etwa ein Drittel des Überbrückungsgeldes.
- Die Bundesanstalt für Arbeit zahlte ab der 151. Stunde witterungsbedingten Ar-beitsausfalls im Schlechtwetterzeitraum „Winterausfallgeld“ in Höhe des bisheri-gen „Schlechtwettergelds“. Der Bundestag beschloß diese Neuregelung im No-vember 1995.
- Eine Flexibilisierung der Arbeitszeit konnte betrieblich vereinbart werden. Sie konnte höchstens 8 Monate umfassen. Die monatliche Mindestarbeitszeit sollte bei 125 Stunden liegen. Unterschritt die monatliche Arbeitszeit 152 Stunden, so waren gleichwohl 152 Stunden (=90 Prozent des durchschnittlichen Arbeitsvolumens) zu bezahlen. Auf diese Weise wurde ein Mindestmonatslohn festgelegt.

Deutlich erkennbar handelte es sich bei dieser Vereinbarung um einen Kompro-miß zwischen der fordistisch-korporativen und der neoliberalen Regulierung. Die So-zialkassen wurden einerseits bestätigt und einbezogen, andererseits in ihrer Bedeu-tung deutlich gemindert. Die Regulierung war stärker einzelbetrieblichen Kalkülen unterworfen.

---

<sup>12</sup> Vgl. Orientierungsrahmen „Baugewerkschaft 2000“, angenommen vom 16.o.Gewerkschaftstag der IG BSE Oktober 1994 in Dresden, Kap. 2.1.2. Ganzjährig gesi- chertes Einkommen.

Die Turbulenzen um die Streichung des Schlechtwettergeldes sind ein Symptom eines generelleren Veränderungsprozesses. Zunächst hat sich das Verständnis dessen verändert, wie eine Normalisierung der Bauwirtschaft zu erreichen, ja was hierunter überhaupt zu verstehen sei. Während im fordistisch-korporativen Muster Normalisierung als Angleichung der Beschäftigungsbedingungen in der Bauwirtschaft an die Maßstäbe eines als Leitbild fungierenden Normalarbeitsverhältnisses durch besondere Regulierungen der Kollektivakteure und des Staates verstanden wurde, wird im neoliberalen Verständnis von Normalisierung gerade dies problematisch. Denn nun erscheint die Branche gerade *wegen* der besonderen Regulierungen als atypisch. Normalisierung meint nun den Abbau von (besonderen) Regulierungen; denn im neoliberalen Regulierungsverständnis realisiert der regulierungsfreie Markt einen quasi-natürlichen und *darum* optimalen Zustand. „Normal“ ist eine Regulierung hier dann, wenn sie spontan, „natürlich“ durch das Wirken des Marktes erfolgt. Gleichstellungsmaßnahmen wie etwa das Schlechtwettergeld müssen daher als „anormale“ Subventionen erscheinen. Normalisierung der Branche wird demnach durch möglichst weitgehenden Abbau von Regulierungen, insbesondere solcher überbetrieblicher Art erreicht. Damit wendet sich die neoliberale Normalisierung nicht nur gegen fordistisch-korporative Versuche der Normalisierung, sondern auch gegen die besonderen branchenkulturellen Regulierungsformen des Metiers. Fachliche Standards und Commitments und darauf basierende Regulierungen müssen zurücktreten zugunsten unternehmensindividueller Handlungsorientierungen.

#### **4. Zwischen korporativ-fordistischer und neoliberaler Regulierung**

In den Wintern, die auf diese Neuregelung folgten, zeigte sich, daß die einzelbetrieblichen Kalküle, denen die Zahlung des Überbrückungsgeldes unterworfen war, zu einem massiven Anstieg der Winterarbeitslosigkeit von Bauarbeitern führten. Im Winter 1997 wurden sogar 400 000 arbeitslose Bauarbeiter gezählt (dpa-Sozialpolitische Nachrichten 17.2.1997: 8). Alle Tarifparteien erklärten die Neuregelung daraufhin als gescheitert (Baujahr '97: 122ff). Der HDB forderte als Konsequenz eine Ausweitung der Flexibilisierung der Arbeitszeit, hierin von Bundesbauminister Töpfer unterstützt. Im April 1997 vereinbarten die Tarifparteien dann in der „Gravenbrucher Erklärung“ eine Neuregelung, die vom Gesetzgeber anschließend ergänzt wurde. Die hierauf basierende Reform der Neuregelung sieht vor:

- Die Betriebe erhalten die Möglichkeit, für jeden Arbeiter ein Arbeitszeitkonto bis zu 150 Stunden einzurichten. Die Arbeitgeber zahlen unabhängig von der tatsächlich monatlich geleisteten Arbeitszeit eine konstante Vergütung auf der Basis von 174 Stunden (April bis Oktober) bzw. 162 Stunden (November bis März)..
- In der Schlechtwetterzeit sollen mindestens 50 Ausfallstunden durch Vor- oder Nacharbeit abgedeckt werden. Von der 51. bis zur 120. Ausfallstunde soll ebenfalls auf Arbeitszeitguthaben zurückgegriffen werden.
- Sind keine Arbeitszeitguthaben im Umfang über 51 Stunden entstanden, so wird Winterausfallgeld von der Bundesanstalt für Arbeit gewährt. Dieses wird bis zur

120. Stunde durch die Winterbaumlage der Arbeitgeber in Höhe von 1,7% der Bruttolohnsumme finanziert. Ab der 121. Stunde (zuvor ab der 151. Stunde) zahlt die Bundesanstalt für Arbeit das Winterausfallgeld aus ihren Mitteln, sofern für die ersten 120 Ausfallstunden „Winterausfallgeld-Vorausleistungen“ durch Arbeitszeitguthaben, Urlaubstage usw. erbracht worden waren (Feckler 1998).

Zunächst kann man diese neue Vereinbarung als eine relative Abkehr von den neoliberalen Regulierungsprinzipien des „Übergangsgeldes“ interpretieren. Denn zum einen wird der Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit ausgeweitet, zum andern gewinnt die Umverteilung innerhalb der Branche durch die mögliche Winterausfallgeldzahlung bereits ab der 51. Ausfallstunde wieder mehr Gewicht. Aber die Ausweitung der Arbeitszeitflexibilisierung ist in den Unternehmen in unterschiedlichem Maße realisierbar. Die Regelung privilegiert tendenziell die Großunternehmen, die zur Implementierung von Arbeitszeitkonten weit eher als viele Kleinbetriebe in der Lage sind.

Denn die Organisation und Gewährleistung von Arbeitszeitkonten, die mit gleichmäßiger Entgeltzahlung verknüpft sind und daher eine zeitliche Entkopplung von Arbeitszeit und Entgeltzahlung voraussetzen, setzt dreierlei voraus: Zum einen eine relativ stabile, auf Dauer angelegte Beschäftigung, die solch längerfristige Verrechnungen überhaupt erst möglich macht. Das betrifft nicht nur die Unternehmensseite, sondern auch die Fluktuation bzw. Betriebsbindung der Beschäftigten. Zum andern setzen entgeltentkoppelte Arbeitszeitkonten entwickelte Vertrauensbeziehungen in den Unternehmen voraus. Denn es handelt sich ja um die Vergabe von Krediten (an Arbeitszeit für die Arbeitnehmer, an Entgelt für die Arbeitgeber), deren korrekte Behandlung ebenso unterstellt werden muß wie die Insolvenzfestigkeit der Unternehmen und die Betriebstreue der Beschäftigten. Und drittens schließlich bedürfen die Betriebe eines gewissen Liquiditätspolsters, um Entgeltrücklagen bilden zu können. Dies alles sind Voraussetzungen, die – plakativ gesagt – Hochtief und Holzmann erfüllen können, nicht aber eine Vielzahl kleinerer Baubetriebe. Daher fällt die Bewertung der Neuregelungs-Reform ambivalent aus: Es handelt sich einerseits um eine Einschränkung der reinen Bindung des „Überbrückungsgeldes“ ans einzelbetriebliche Kalkül, andererseits ist die Regelung für die einzelnen Unternehmen sehr unterschiedlich angemessen und umsetzbar. Das stärker branchensolidarische Element ist in der Praxis also kaum gegeben. Daß die Umlage nicht über die Sozialkassen erfolgt, zeigt, daß deren Akzeptanz weiterhin brüchig ist. Die Arbeitgeberverbände hatten sich in den Verhandlungen dementsprechend auch lange gegen jedes Umlageelement gesperrt, nicht zuletzt unter Verweis auf die unterschiedliche Betroffenheit der Baubetriebe vom Winterrisiko (Baujahr '97: 188f). Weil die Arbeitszeitkonten einzelbetrieblich konzipiert sind, wird mit der Regelung das eigentliche Konzept der IG BAU für ein ganzjährig gesichertes Einkommen daher auch nur in verfremdeter Form realisiert; denn dies sah die Einbeziehung der Sozialkassen vor, die nicht zuletzt die Funktion des Bürgen für die wechselseitigen Kredite von Arbeitszeit und Entgelt erfüllen sollten.

Nach Amtsantritt der rotgrünen Bundesregierung im Herbst 1998 stand die Wiedereinführung des Schlechtwettergeldes wieder auf der Agenda. Insbesondere die Gewerkschaft wies auf eine mangelhafte bzw. mißbräuchliche Nutzung der Regelung hin. Die Arbeitszeitflexibilität werde von manchen Betrieben zur Bewältigung von Auftragsschwankungen, nicht aber zum Ausgleich des wetterbedingten Arbeitsausfalls genutzt, so daß trotz Ausschöpfung der Flexibilitätsspielräume im Sommer im Winter gekündigt werde (Grundstein 3/1999: 26) Ihr Reformvorschlag sah die Zahlung eines Schlechtwettergeldes ab der ersten Ausfallstunde vor. Dieses sollte allerdings im Unterschied zu früher nicht aus den allgemeinen Beiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit, sondern durch eine Branchenumlage für die ersten 100 Ausfallstunden finanziert werden. Hierfür müßte die Winterbauumlage um 0,94 Prozentpunkte erhöht werden (Presseerklärung der IG BAU vom 17.11.1998, presse@igbau.de). Die massive Kritik der Bauarbeitgeberverbände an diesem Vorschlag richtete sich zum einen (vor allem seitens des Handwerksverbands) wiederum darauf, daß auch vom Winterwetter nicht betroffene Unternehmen etwa des Innenausbaus mit den Kosten der Umlage belastet würden (dpa-Sozialpolitische Nachrichten 23.11.1998: 17), zum andern verwiesen sie darauf, daß auf diese Weise die Arbeitszeitflexibilisierung faktisch<sup>13</sup> ausgehöhlt werde, weil die Bauarbeiter nicht zu zulagenfreien Überstunden im Sommer bereit sein würden, wenn sie im Winter Schlechtwettergeld beziehen könnten (Frankfurter Rundschau 31.12.1998), und weil – was sie nicht sagten – viele Betriebe es noch mehr als bisher unterlassen würden, die komplexen Anforderungen an die Implementation von Arbeitszeitkonten zu erfüllen, und es schwieriger würde, auftrags- und termindruckbedingte Flexibilitätsmotive mit dem Ausgleich des Winterrisikos zu legitimieren. In diesem Falle wäre die Umlagefinanzierung eine Lösung zulasten der (in der Regel Groß-)Unternehmen, die das Winterwetterrisiko unternehmensindividuell durch Arbeitszeitkonten bewältigen können, und eine Einschränkung von auftragsbezogenen Flexibilitätsoptionen.

Schließlich einigten sich die Tarifvertragsparteien mit der Bundesregierung am 6. Juni 1999 auf eine Neuregelung zum Schlechtwettergeld. Sie behält die Grundstruktur der „Gravenbrucher Erklärung“ bei, nimmt jedoch einige Feinjustierungen vor:

- Die Zahl der durch das Arbeitszeitguthaben abzudeckenden Ausfallstunden wird von 50 auf 30 verringert.
- Das von der Winterbauumlage finanzierte Winterausfallgeld wird nun von der 31. bis zur 100. Ausfallstunde gezahlt. Es umfaßt nun auch die bisher von den Einzelarbeitgebern gezahlten Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung.
- Winterausfallgeld aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit wird nun ab der 101. Ausfallstunde gezahlt.
- Um einen Anreiz zur Abdeckung von Ausfallstunden über 30 Guthabenstunden hinaus zu schaffen, erhält der Bauarbeiter nun zwei DM pro im Winter bei Arbeitsausfall eingesetzter Guthabenstunde.

---

<sup>13</sup> IG BAU-Vorsitzender Wiesehügel hatte betont, die Gewerkschaft wolle die Regelung zur Arbeitszeitflexibilität nicht ändern.

- Schließlich müssen Bauunternehmen der Bundesanstalt für Arbeit die Leistungen ersetzen, die ihr durch Verstoß gegen das Verbot witterungsbedingter Kündigungen entstehen (vgl. Grundstein 6/1999; Frankfurter Rundschau 8.6.1999).

Diese Justierungen vergrößern den Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit zur (finanziellen) Bewältigung der Arbeitsausfälle und vermindern denjenigen durch eine unternehmensindividuelle Flexibilisierung der Arbeitszeit – sofern dieser verpflichtend ist. Als freiwilliger soll er allerdings durch einen finanziellen Anreiz ausgebaut werden. Keine wesentlichen Neuerungen gegenüber der „Gravenbrucher Erklärung“ bietet der neue Kompromiß jedoch in der Frage, inwieweit die Bewältigung des witterungsbedingten Arbeitsausfallrisikos einzelbetrieblich oder branchensolidarisch erfolgen soll. Auch diese (vorerst) letzte Neuregelung zeigt, daß die Arbeitgeberverbände weniger als früher bereit oder in der Lage zu sein scheinen, eine branchenkorporative Lösung (über die Sozialkassen) zu verfolgen. Dies reflektiert den in der Branche zu beobachtenden allgemeinen Trend zu einer Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen.

## 5. Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen

Wenn ich von der Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen in der Bauwirtschaft spreche, so handelt es sich hierbei einerseits um einen *komparativen* Begriff. Es handelt sich um einen Prozeß, der sich als Bedeutungsverlust der überbetrieblichen und als Bedeutungsgewinn der betrieblichen Regulierung darstellt; dieser Prozeß ist aber vor dem Hintergrund der gerade in der Bauwirtschaft besonders stark ausgeprägten überbetrieblich-korporatistischen industriellen Beziehungen zu bewerten. Andererseits ist der Prozeß der Verbetrieblichung ausgesprochen selektiv. Er reflektiert eine Segmentierung der Branche. Wenn man unter Verbetrieblichung eine betriebsbezogene, aber kollektive Regulierung der Arbeitsbeziehungen versteht, so konzentriert sie sich im wesentlichen auf Großunternehmen. Für viele kleinere Baubetriebe könnte man eher von der Individualisierung der Regulierung der Arbeitsbeziehungen reden. Dies wird nicht zuletzt in der Erosion der Geltung von Tarifverträgen deutlich, wie sie insbesondere in den neuen Bundesländern zu konstatieren ist. Sie zeigt sich in der Nichteinhaltung von Tarifverträgen, vor allem aber in der geringen Mitgliedschaft von Unternehmen in den Arbeitgeberverbänden (Schütt 1998: 97ff; Artus/Sterkel 1998).

Ich möchte vier Entwicklungen zur Betrachtung auswählen, die wesentlich für die Verbetrieblichung und Segmentierung der industriellen Beziehungen der Bauwirtschaft sind:

- a) Die zum Teil ruinöse Preiskonkurrenz vor dem Hintergrund der Internationalisierung der Bauarbeitsmärkte im allgemeinen, der illegalen oder halblegalen Beschäftigung im besonderen,
- b) die immer deutlichere Ausprägung und Differenzierung von Generalunternehmer-Subunternehmer Beziehungen,

- c) die Ausweitung bzw. Verlagerung der Geschäftstätigkeit vor allem der großen Bauunternehmen auf Wertschöpfungsstufen, die der eigentlichen Bautätigkeit vor- oder nachgelagert sind (das Bauunternehmen als Dienstleister), und
- d) der Bedeutungsgewinn der Großunternehmen der Bauwirtschaft und damit auch der Betriebsräte der Großunternehmen.

Diese Faktoren hängen miteinander zusammen und fördern sich wechselseitig.

a) Trotz der Krise der Bauwirtschaft wurden ca. 180 000 (1996) bzw. 130 000 (1997) Bauarbeiter auf der Basis von Werkverträgen in Deutschland tätig. Hinzu kamen schätzungsweise 200 000 bis 300 000 legal oder illegal tätige Arbeitskräfte aus der EU oder anderen Ländern (Syben 1998: 13). Ausländische Bauunternehmen, die in Deutschland wirken, haben teilweise nur 25-50% der deutschen Lohnkosten (Hofmann 1995: 14). Ein Teil dieser ausländischen Bauarbeiter ist als „Selbständige“ tätig. Wegen des Wegfalls bzw. des geringeren Umfangs von Sozialversicherungsbeiträgen ist die Beschäftigung von insbesondere britischen und irischen Selbständigen auch für deutsche Bauarbeitgeber attraktiv (Ritmejer 1994: 80f,88f). Die seit 1997 auf Basis des Entsendegesetzes für die Bauwirtschaft allgemeinverbindlich geltenden Mindestlöhne von 16 DM (West) bzw. 15,14 DM (Ost) können diese Lohnkostenvorteile nur sehr beschränkt eingrenzen, zumal die Kontrolle der Beachtung des Mindestlohnes schwierig ist.

Bedeutsam ist das Auftreten dieses Arbeitsmarktpotentials für die Bauwirtschaft vor allem deshalb, weil sich hierdurch ihre Abhängigkeit von der Rekrutierung inländischer Facharbeiter reduzieren kann. Und insofern die Unternehmen die Erfahrung machen, daß sie zumindest unter Berücksichtigung der Kostenvorteile die gleiche Arbeit auch ohne (inländische) Facharbeiter ausführen können, geht damit eine „radikale Veränderung der Basis des bisherigen Produktionsmodells der deutschen Bauunternehmen und ihrer Arbeitskräftepolitik (Syben 1997: 496), ein Identitätsverlust des Baumetiers einher. Das mindert ihr Interesse am Sozialprestige der Branche, ermöglicht ihnen Kostenvorteile und Anpassungsdruck gegenüber den inländischen Beschäftigten und gibt ihnen mehr Spielraum zur Externalisierung von Auftrags- und Beschäftigungsrisiken.

b) Bauprojekte werden zunehmend in Form arbeitsteiliger Kooperation von General- und Subunternehmen durchgeführt. Zwar war die Baustelle immer schon eine „Projektorganisation“ (Ekardt u.a. 1992: 214) mit „Delegationen“ unterschiedlicher Stammorganisationen. Zunehmend aber fungieren hierbei fokale Unternehmen als primäre Auftragnehmer, die bestimmte Aufgaben als Unteraufträge weitervergeben. Nicht immer, aber in der Tendenz handelt es sich bei den Generalunternehmen um große, bei den Subunternehmen um kleinere Unternehmen. So hat sich der Anteil des Subunternehmereinsatzes am Bruttoproduktionswert des deutschen Bauhauptgewerbes von 13,0 % im Jahre 1975 über 20,4% im Jahre 1990 bis 1996 auf 24% erhöht. Bei den großen Firmen betrug er 1996 41% (Goldberg u.a. 1992; Syben 1998). Zwar ist die Differenzierung in General- und Subunternehmen nicht mit der Unterscheidung in qualifiziertere und unqualifiziertere Tätigkeiten gleichzusetzen. Denn zu den Subunternehmen zählen sowohl solche, die sich auf bestimmte qualifizierte Tätigkei-



ten spezialisiert haben, als auch solche, die in erster Linie gering qualifizierte Arbeitskräfte kostengünstig einsetzen. Aber weil die Generalunternehmen die Schnittstelle zum Auftraggeber besetzen, nehmen sie in diesem Netzwerk von General- und Subunternehmen in der Regel die bestimmende Position ein. Sie können die Preise stärker vorgeben und die Risiken des Projekts zuweisen. Allerdings liegt die Haftung gegenüber dem Bauherrn allein beim Generalunternehmen.

Diese Differenzierung in General- und Subunternehmen ermöglicht den großen und fokalen Unternehmen, ihre Auftragsauslastung und damit auch ihre Beschäftigung zu verstetigen und die Variabilitätsanforderungen stärker zu externalisieren. Daher vergrößert sich in diesem Segment der Bauarbeit der Bereich der Stammbeschäftigung; betriebsinterne Arbeitsmärkte können sich verstärkt entwickeln, die Fluktuation sinkt schon wegen der hohen Attraktivität der Beschäftigung in solchen Unternehmen (Hochstadt u.a. 1999: 126).

Die Großunternehmen sind wegen ihrer Größe und ihrer stabilen Beschäftigung relativ problemlos in der Lage, eine regulierte Arbeitszeitflexibilisierung zum Beispiel über entgeltentkoppelte Arbeitszeitkonten zu realisieren und damit das Winterisiko unternehmensintern zu bewältigen. Die Vernetzung von General- und Subunternehmen bringt also eine Differenzierung der Beschäftigungsverhältnisse mit sich. In diesem Sinne kann man von einer *selektiven Normalisierung* der Baubeschäftigung in den fokalen Unternehmen sprechen.

c) Diese Entwicklung wird weiter forciert durch einen Trend, der etwa in Frankreich und Großbritannien bereits weiter fortgeschritten ist (Campagnac 1996; Eisbach/Goldberg 1992): Die Übernahme neuer Aufgaben in der Wertschöpfungskette vor allem durch die großen Bauunternehmen. Diese Entwicklung wird als Transformation des Bauunternehmens zum Dienstleister bzw. zum Projektentwickler bezeichnet. Die Unternehmen reagieren damit auf das traditionelle Problem der Bauwirtschaft, als „Bereitstellungsgewerbe“ Kundenwünsche lediglich auszuführen und hierfür Kapazitäten bereitzuhalten, ohne selbst die Nachfrage zu strukturieren. Daher versuchen die Unternehmen, zum einen Bauherrenfunktionen zu übernehmen: durch Grundstücksbeschaffung, Finanzierung, Projektentwicklung, Bebauungs- und Ausführungsplanung. Zum andern werden sie als Betreiber tätig, indem sie die entstandenen Immobilien und Infrastruktureinrichtungen vermarkten und evtl. auch verwalten.

Diese Übernahme von Leistungen rund ums Bauen geht indes einher mit einer zunehmenden Vergabe einzelner Aufgaben an Nach- und Subunternehmen. Die Projektentwickler-Unternehmen beherrschen das Gesamtprojekt durch ihre strategisch führende Stellung in einem Netzwerk, auch wenn sie sich aus der Ausführung des Bauwerks stärker zurückziehen. Teilweise gehen Baukonzerne sogar dazu über, die gesamte eigentliche Bauproduktion an „Modul-Generalunternehmen“ zu vergeben, die ihrerseits wieder Subunternehmen beauftragen können (vgl. ausführlich Bock 1996; Schütt 1996). Das Generalunternehmen wird zum Organisator und Monteur der

Teilaufgaben in einem Netzwerk (Bobroff 1992: 178f).<sup>14</sup> In dem Maße, in dem sich große Bauunternehmen in diesem Prozeß aus dem eigentlichen Baugewerbe zurückziehen, wird sich ihr Selbstverständnis und ihre Identifikation mit dem Baumetier verändern. Es findet so gewissermaßen eine „Normalisierung durch Externalisierung des Baugewerbes“ statt.

d) Der Bedeutungsgewinn der Baugroßunternehmen, der aus diesen Entwicklungen resultiert und in *diesen* Unternehmen die Entwicklung betriebsinterner Arbeitsmärkte mit größerer Beschäftigungsstabilität, die Entwicklung von Normalarbeitsverhältnissen, ermöglicht, hat *hier* einen Prozeß der „Normalisierung“ der Beschäftigungsverhältnisse zur Folge, der allerdings insularer Art ist und mit der Zunahme instabilerer und äußerst ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse in anderen Unternehmen einhergeht (Lücking/Voswinkel: 45). Dieser Prozeß stärkt die Position der Betriebsräte dieser Unternehmen im Verhältnis zur Gewerkschaft.

Schon während der Verhandlungen über eine tarifpolitische Ersatzregelung für das von der Bundesregierung abgeschaffte Schlechtwettergeld im Jahre 1995 mußte die Gewerkschaft die Erfahrung machen, daß die Bereitschaft zu unternehmensspezifischen Lösungen der Schlechtwetterfrage im Kontext flexibler Arbeitszeitregelungen bei den Betriebsräten der großen Bauunternehmen wuchs. Manches spricht dafür, daß nur die vorübergehende Verschiebung der Abschaffung des Schlechtwettergeldes bis 1996 die Gewerkschaft davor bewahrt hat, vor dem Hintergrund auseinanderlaufender mehr oder weniger formeller betrieblicher Vereinbarungen weiterverhandeln zu müssen. Den Betriebsräten der großen Unternehmen wird von Gewerkschaftsvertretern ein zunehmend unternehmenszentriertes Selbstverständnis attestiert; sie identifizierten sich immer weniger mit der Gewerkschaft. In dieser Hinsicht nähern sich die Verhältnisse in den großen Bauunternehmen somit anscheinend an diejenigen etwa in der Metall- oder Chemieindustrie an. Diese (selektive) Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen kontrastiert zur zunehmenden Vernetzung der Bautätigkeit; denn entgegen dem „objektiven“ Bedarf an einer überbetrieblichen Interessenvertretung betrachten sich die Groß-Betriebsräte entsprechend den für sie relevanten Repräsentativitätsverhältnissen als Vertreter der Belegschaft *ihres* Unternehmens; sie setzen sich für die Arbeitsbedingungen in den Subunternehmen allenfalls dann ein, wenn sie hierin Gefährdungspotentiale für die Arbeitsbedingungen ihrer Belegschaft erblicken (Voswinkel 1996). Die Gewerkschaft versucht, diesen Verselbständigungstendenzen mit der Konstituierung betrieblicher Arbeitskreise bzw. Gewerkschaftsgruppen entgegenzusteuern und auf größeren Baustellen mit Gewerkschaftsbüros präsent zu sein.

## 6. Fazit

---

<sup>14</sup> Unterschieden werden kann zwischen „Generalunternehmen“, die in der Regel Bauunternehmen sind, die die zentralen *Bau*aufgaben mit eigenem Personal ausführen und nachgeordnete Gewerke an Subunternehmen vergeben, sowie „Generalübernehmen“, die in der Regel Bauträger, Projektentwicklungsgesellschaften, aber auch kooperierende Bauunternehmen sind und keine eigentlichen Bautätigkeiten mehr selbst ausführen (Schütt 1996: 15f).

Strukturveränderungen der Bauwirtschaft führen zu einer Segmentierung der Branche insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse. Zu nennen sind hier als Faktoren vor allem die Internationalisierung des Bauarbeitsmarktes, die mit eklatanten Lohndifferenzen einhergeht, die Differenzierung und Vernetzung von General- und Subunternehmen und die Transformation von Bauunternehmen zu Dienstleistern und Projektentwicklern. Auf dieser Basis prägen sich einerseits stabile Beschäftigungsverhältnisse in den Baugroßunternehmen aus, die von einer Prekariisierung der Beschäftigung in den peripheren Unternehmen begleitet sind. Man kann insofern von einer insularen Normalisierung der industriellen Beziehungen in den Baugroßunternehmen sprechen, als hier eine Annäherung an das Normalarbeitsverhältnis und zugleich eine für andere Branchen seit langem bekannte Verbetrieblischung der Interessenvertretung stattfindet.

Dieser Prozeß drückt sich nicht zuletzt im Wechsel der Regulierung des baugewerbetypischen winterlichen Beschäftigungsrisikos aus. Die in den 50er Jahren angestrebte Normalisierung der Beschäftigungsverhältnisse in der fluktuationsintensiven Branche wurde durch eine überbetriebliche Regulierung versucht, die eine Verstetigung der Beschäftigung und damit eine Angleichung an das Normalarbeitsverhältnis erreichen sollte. Dieses erodierte im Gefolge verschlechterter Baukonjunktur und aufgrund der genannten Strukturveränderungen der Branche. Durch die Abschaffung des Schlechtwettergeldes wurde ihr eine wesentliche Ressource entzogen. Diese gesetzliche Maßnahme brachte ein verändertes Verständnis von Normalisierung zum Ausdruck, die nunmehr im Sinne neoliberaler Regulierung als regulierungsfreies Wirken „natürlicher“ Marktgesetze verstanden wird. Auch die Bauarbeitgeberverbände machen sich dieses Regulierungsmuster zunehmend zu eigen. Es bildet einen Rahmen auch für kooperativere Regulierungen der Saisonalität der Arbeit in den Großunternehmen, weil es diesen auf Kosten der Branchensolidarität einen größeren Spielraum für eine Verbetrieblischung der Regulierung eröffnet.

Zugleich aber wächst der Sektor in der Bauwirtschaft, der nurmehr prekäre bis hin zu halb- oder illegalen Beschäftigungsverhältnissen anbietet. Hier wird die Bauarbeit wieder zur Saisonarbeit. Das Sozialprestige der Branche wird hierdurch wieder „entnormalisiert“.

## Literatur

- Applebaum, H. A. (1981): *Royal Blue. The Culture of Construction Workers*. New York et al.
- Artus, I./Sterkel, G. (1998): Brüchige Tarifrealität. Ergebnisse einer empirischen Studie zur Tarifgestaltungspraxis in Betrieben der ostdeutschen Metall-, Bau- und Chemieindustrie. In: WSI-Mitteilungen, 51: 431-441.
- Baujahr '96: Jahrbuch des Deutschen Baugewerbes; hrsgg. vom Zentralverband des Deutschen Baugewerbes. Ausgabe 1997. Bonn.
- Baujahr '97: Jahrbuch des Deutschen Baugewerbes; hrsgg. vom Zentralverband des Deutschen Baugewerbes. Ausgabe 1998. Bonn.
- Bobroff, J. (1992): A new Approach to Quality Construction in France. In: Page, M./Charley, J. (Hrsg): *Proceedings of the 12th Bartlett International Summer School in Moscow*. London: 176-186.

- Bock, H. (1996): Große Bauunternehmen auf dem Weg zum Dienstleister – Neue Anforderungen, Risiken und Chancen für das Baumanagement. In: Steinmann/Haardt 1996: 27-37.
- Campagnac, E. (1996): Die Hauptentwicklungsstrategien der großen französischen Baukonzerne. In: Steinmann/Haardt 1996: 39-56.
- Eisbach, J./Goldberg, J. (1992): Die europäische Bauwirtschaft – Nationale Besonderheiten oder Internationalisierung?. Hrsgg. vom Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW). Bremen.
- Goldberg, J./Eisbach, J./Schuldt, K./Warich, B. (1992): Veränderungen in der Unternehmenslandschaft der Bauwirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen. Hrsgg. vom Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW). Bremen.
- Ekardt, H.-P./Löffler, R./Hengstenberg, H. (1992): Arbeitssituationen von Firmenbauleitern. Frankfurt/M-New York.
- Feckler, K. (1998): Förderung ganzjähriger Beschäftigung im Baugewerbe reformiert. In: Arbeit und Arbeitsrecht: 13-15.
- Hochstadt, S./Laux, E.-L./Sandbrink, S. (1999): Die Bauwirtschaft auf der Suche nach neuen Konzepten. In: WSI-Mitteilungen, 52: 119-131.
- Hofmann, C.F. (1995): Gegen Lohndumping am Bau. In: Bundesarbeitsblatt: 14-17.
- Kädtler, J. (1986): Gewerkschaften und Arbeitslosigkeit. Zwischen Vollbeschäftigungsziel und selektiver Besitzstandswahrung. Göttingen.
- Köbele, B./Sahl, K.H. (Hrsg) (1993): Die Zukunft der Sozialkassensysteme der Bauwirtschaft im Europäischen Binnenmarkt. Köln.
- Lücking, S./Voswinkel, S. (1996): Am Fordismus vorbei: Bauwirtschaft und Gastgewerbe in Deutschland und Frankreich. Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung No.4.
- Ritmejer, W.S. (1994): Die Entsendung im Baugewerbe. In: Köbele, B. / Cremers, H. (Hrsg): Europäische Union: Arbeitnehmerentsendung im Baugewerbe. Winterschlick-Bonn: 31-97.
- SALSS – Sozialwissenschaftliche Forschungsgruppe (o.J.): Baugewerkschaft 2000, hrsgg. vom Bundesvorstand der IG Bau-Steine-Erden. Frankfurt/M.
- Schütt, B. (1989): Versicherungsagentur oder Kampforganisation? Die Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden in den 50er und 60er Jahren. In: Klönne, A./Reese, H./Weyrather, I./Schütt, B. (Hrsg): Hand in Hand. Bauarbeit und Gewerkschaften. Eine Sozialgeschichte. Frankfurt/M: 296-323.
- Schütt, B (1993): Lean Production – Intercompany Division of Labour and Splitting up the Employees. In: Clarke, L./Leuthien, L. (Hrsg): The Production of the Built Environment and Europe 1992. Proceedings of the 14th Bartlett International Summer School. London: 136-144.
- Schütt, B. (1996): Bauwirtschaft im Umbruch. Vom Bereitstellungsgewerbe zum Dienstleister. In: Steinmann/Haardt 1996: 11-26.
- Schütt, B. (1998): Der Bau – Experimentierfeld der Marktradikalen. In: König, O./Stamm, S./Wendl, M. (Hrsg): Erosion oder Erneuerung? Krise und Reform des Flächentarifvertrags. Hamburg: 89-99.
- Steinmann, R./Haardt, G. (Hrsg) (1996): Die Bauwirtschaft auf dem Weg zum Dienstleister. Baden-Baden.
- Streeck, W. (1983): Die Reform der beruflichen Bildung in der westdeutschen Bauwirtschaft 1969-1982. Eine Fallstudie über Verbände als Träger öffentlicher Politik. WZB discussion paper IIM/LMP 83-23. Berlin.
- Syben, G. (1991): Arbeit ohne Integration? Formen und Folgen systemischer Rationalisierung in der westdeutschen Bauwirtschaft. In: Soziale Welt, 42: 371-386.
- Syben, G. (1997): Arbeitskräftepolitik im Strukturwandel der Bauwirtschaft. In: WSI-Mitteilungen, 50: 493-500.

- Syben, G. (1998): Winners and Losers of the Crisis in the German Construction Industry. In: CLR News, H.3: 13-17.
- Voswinkel, S. (1996): Der „Betriebsrat light“ und die „normale“ Betriebsverfassung. Betriebliche Interessenvertretung in Bauwirtschaft und Gastgewerbe. In: *Industrielle Beziehungen*, 3: 351-370.
- Voswinkel, S./Lücking, S./Bode, I. (1996): Im Schatten des Fordismus. *Industrielle Beziehungen in der Bauwirtschaft und im Gastgewerbe Deutschlands und Frankreichs*. Schriftenreihe Industrielle Beziehungen Bd. 10 . München u. Mering.
- Werner, K.-G. (1968): *Organisation und Politik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der deutschen Bauwirtschaft*. Berlin.